



Bruselas, 12.9.2018
COM(2018) 645 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO
CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Reforzar los marcos de supervisión prudencial y de supervisión en materia de lucha
contra el blanqueo de capitales de la Unión aplicables a las entidades financieras**

1. INTRODUCCIÓN

El sistema financiero de la Unión se apoya en un sólido marco regulador y de supervisión que se ha revisado a fondo en los últimos años con el fin de salvaguardar la seguridad y la solidez de las entidades que operan en el sector financiero y la estabilidad del sistema financiero. El marco reforzado prevé actualmente una Unión Bancaria, que está en proceso de compleción¹. Los dos primeros pilares de la Unión Bancaria se han establecido con éxito, situando el sistema bancario de los Estados miembros participantes bajo la responsabilidad común de un Mecanismo Único de Supervisión y un Mecanismo Único de Resolución, respaldado por un código normativo único para la Unión en su conjunto. Con el fin de reforzar la convergencia y eficacia de la supervisión financiera en toda la Unión, la Comisión también ha presentado propuestas legislativas para reforzar los mandatos y la gobernanza de las Autoridades Europeas de Supervisión². Estas propuestas son esenciales para la Unión de los Mercados de Capitales y deben adoptarse con rapidez.

Un sistema sólido y creíble para detectar y combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es una parte esencial de este marco y de una Unión Bancaria y una Unión de los Mercados de Capitales que funcionen correctamente. Aunque el sistema actual se ha mejorado de forma significativa en los últimos años, es necesario adoptar rápidamente medidas legislativas y no legislativas para hacer frente a una serie de deficiencias detectadas.

El marco de la Unión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo³ se ha reforzado considerablemente mediante la adopción de la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales⁴, en consonancia con las normas internacionales⁵. La Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales⁶, que entró en vigor en julio de 2018 y cuya transposición debe realizarse a más tardar el 10 de enero de 2020, aportará nuevas mejoras importantes. Dicha Directiva va más allá de las normas internacionales e incluye medidas para aumentar la transparencia sobre la titularidad real, refuerza el marco para la evaluación de los terceros países de alto riesgo, aborda los riesgos relacionados con las tarjetas de prepago anónimas y las monedas virtuales, y contiene normas sobre la cooperación entre los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y los supervisores prudenciales.

A pesar de este reforzamiento del marco legislativo, varios casos recientes de blanqueo de capitales en bancos europeos han suscitado inquietud sobre la persistencia de lagunas en el

¹ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la culminación de la unión bancaria, COM(2017) 592 final, y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Es el momento de dar un impulso definitivo a la plena realización de la Unión de los Mercados de Capitales en 2019, COM/2018/114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Las referencias a la lucha contra el blanqueo de capitales contenidas en la presente Comunicación deben entenderse en el sentido de que incluyen también referencias a la lucha contra la financiación del terrorismo.

⁴ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión.

⁵ El Grupo de Acción Financiera Internacional es el organismo internacional de normalización sobre el blanqueo de capitales y sus recomendaciones son seguidas por todos sus miembros.

⁶ Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

marco de supervisión de la Unión. En particular, no existe una articulación clara entre las normas prudenciales y las relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales aplicables a las entidades financieras. A la Comisión también le preocupa el retraso de las medidas de supervisión y las deficiencias en materia de cooperación e intercambio de información, tanto a nivel nacional, entre las autoridades de supervisión prudencial y las responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales, como a nivel internacional, entre las autoridades de los distintos Estados miembros o de terceros países⁷.

Si bien solo afectan a una parte muy pequeña del sistema financiero de la Unión, estos casos tienen una repercusión en la reputación de dicho sistema y la Unión debe adoptar medidas rápidas y decididas para subsanar las deficiencias detectadas y reducir aún más los riesgos que para su sistema financiero se derivan de las actividades de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

Las demás instituciones de la Unión se han hecho eco de estas preocupaciones. En el Parlamento Europeo se han organizado varias audiencias en respuesta a los recientes escándalos, mientras que en el Consejo la cuestión ha sido planteada por los Ministros de Hacienda y, más recientemente, por el Presidente del Eurogrupo, Mário Centeno, en su carta de 25 de junio de 2018 al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk⁸. La declaración francoalemana de Meseberg y la hoja de ruta publicada el 19 de junio de 2018 también ponen de relieve esta cuestión⁹.

Como primera respuesta, en mayo de 2018 la Comisión invitó a los presidentes de las Autoridades Europeas de Supervisión, al Presidente del Comité de Lucha contra el Blanqueo de Capitales de las Autoridades Europeas de Supervisión y al Presidente del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo a crear un grupo de trabajo conjunto para iniciar una reflexión colectiva sobre la forma de mejorar el marco actual de cooperación entre los supervisores prudenciales y los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales.

En este contexto, la presente Comunicación, junto con la propuesta legislativa adjunta, establece los pasos necesarios para reforzar más la supervisión de las entidades financieras en la Unión a efectos de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Una acción decidida por parte de todas las autoridades afectadas promoverá aún más la integridad del sistema financiero de la Unión, y de la Unión Bancaria en particular, contribuirá a la estabilidad financiera y reducirá aún más la delincuencia financiera en la Unión.

⁷ Estos casos tuvieron lugar antes de la transposición de la Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales, que mejorará la cooperación y el intercambio de información entre todas las autoridades competentes.

⁸ «... hay acuerdo sobre la importancia de mejorar el seguimiento actual de la aplicación de medidas contra el blanqueo de capitales. Como primer paso, las instituciones elaborarán un informe en julio. Sobre esta base, y en estrecha cooperación con las autoridades nacionales competentes, debería haber un acuerdo sobre otras medidas para finales de 2018, posiblemente como parte de un plan de acción.»

⁹ «Para la lucha contra el blanqueo de capitales, necesitamos un conjunto de criterios fundamentales que permitan medir de forma fiable los riesgos de blanqueo de capitales existentes en el sector bancario. Además, necesitamos un riguroso proceso de seguimiento que proporcione información sobre la aplicación efectiva de estos criterios. Tanto los criterios como el proceso de seguimiento deberían ser elaborados para diciembre de 2018 por las instituciones europeas, incluido el Mecanismo Único de Supervisión, y los Estados miembros, con una aportación común de Francia y Alemania. Es esencial que este proceso no solo sea de naturaleza formal, sino que reduzca significativamente los riesgos derivados del incumplimiento de la legislación relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales.»

2. ¿POR QUE ES NECESARIA LA ACTUACIÓN DE LA UE?

La UE cuenta con un sólido marco jurídico de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y lucha contra ambas actividades. Dicho marco transpone las normas internacionales del Grupo de Acción Financiera Internacional, y también establece salvaguardias adicionales para garantizar un sistema financiero de la UE seguro y que funcione correctamente. Una piedra angular de esta estructura de lucha contra el blanqueo de capitales es que las instituciones financieras y otras entidades están obligadas a establecer sistemas internos para detectar y evaluar los riesgos de blanqueo de capitales relacionados con sus actividades y gestionar dichos riesgos. El marco de supervisión para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se incluye en un único instrumento, la Directiva contra el blanqueo de capitales, que también se aplica a una serie de agentes ajenos al sector de los servicios financieros. La supervisión del cumplimiento de la legislación contra el blanqueo de capitales sigue un enfoque nacional, basado en la supervisión del país de acogida, con solo una armonización mínima de las competencias de supervisión y ninguna armonización de las facultades de las autoridades de supervisión.

La tarea de reducir el riesgo de blanqueo de capitales en las entidades financieras es independiente de la de los supervisores prudenciales, pero está estrechamente relacionada con dicha tarea, consistente en garantizar la seguridad y solidez de las entidades financieras y la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Dicha tarea se lleva a cabo sobre la base del marco prudencial de la Unión para las entidades financieras, que consiste en una serie de instrumentos legislativos aplicables a los diferentes sectores de los servicios financieros¹⁰. Las competencias de supervisión prudencial están ampliamente armonizadas y las responsabilidades se asignan principalmente a la autoridad del país de origen. En el caso de los bancos, desde el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión las competencias de supervisión en los Estados miembros que participan en la Unión Bancaria las comparten el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes.

Este marco actual implica a autoridades de jurisdicciones diferentes, que tienen tareas, competencias y responsabilidades de supervisión diferentes. Para ser eficaces, estas autoridades deben cooperar estrechamente. La Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales eliminará los obstáculos a la cooperación entre los supervisores prudenciales y los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, incluida la cooperación con el Banco Central Europeo¹¹. Sin embargo, son necesarias nuevas medidas para garantizar una cooperación eficaz en materia de supervisión, especialmente cuando las entidades financieras operan en distintos países.

a) Control del cumplimiento de la Directiva contra el blanqueo de capitales

La Directiva contra el blanqueo de capitales se basa en una armonización mínima, consistente

¹⁰ Estos instrumentos legislativos incluyen la Directiva 2013/36/UE, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (Directiva sobre Requisitos de Capital), la Directiva 2014/65 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros (Directiva MiFID), y la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II).

¹¹ La Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales tiene por objeto eliminar los obstáculos y mejorar el intercambio de información entre los supervisores prudenciales y los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, y pide su cooperación en la mayor medida posible. Además, cuando una UIF (Unidad de Inteligencia Financiera) lleve a cabo un análisis y detecte una operación sospechosa, estará obligada a difundir la información entre las autoridades competentes, con inclusión, en su caso, del supervisor prudencial.

en unos principios de alto nivel y unas orientaciones detalladas para los supervisores. Ello deja margen de maniobra a los Estados miembros para su aplicación, y ha dado lugar a prácticas de supervisión diferentes en los distintos Estados miembros. En la actualidad no existe ningún mecanismo obligatorio ni orientaciones detalladas para garantizar una cooperación permanente y estructurada entre los supervisores prudenciales y los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales en relación con las entidades financieras que operan a nivel internacional, y existe margen discrecional sobre qué información se comparte y cuándo. El ámbito de competencias de los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales no se especifica con detalle¹². Por otra parte, la coordinación con terceros países sigue estando fragmentada.

b) Consideración de los aspectos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales por los supervisores prudenciales, incluido el Banco Central Europeo en su calidad de supervisor

Existen vínculos evidentes entre la supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la supervisión prudencial: no tener en cuenta los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo puede tener efectos perjudiciales en la solidez financiera de las distintas entidades, en la integridad del mercado interior y en la estabilidad financiera. Por lo tanto, la legislación prudencial exige a los supervisores de las entidades financieras que consideren aspectos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales en el ejercicio de sus funciones¹³.

Sin embargo, en la práctica, los supervisores están sujetos a normas nacionales transpuestas de forma diferente, ya que los requisitos prudenciales que contiene la legislación no se han completado con orientaciones armonizadas. Además, a pesar de la existencia de una competencia clara en lo que respecta a la retirada de licencias en los casos de infracción graves de las normas contra el blanqueo de capitales, consagradas tanto en el marco prudencial como en el marco de la lucha contra el blanqueo de capitales, no hay suficiente claridad en cuanto a las condiciones en las que pueden retirarse las autorizaciones. La cooperación entre las autoridades prudenciales y los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales depende también en gran medida de la buena fe y la buena disposición de las autoridades competentes¹⁴.

En la Unión Bancaria, el Banco Central Europeo no se encarga de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en la Directiva contra el blanqueo de capitales. No obstante, en su calidad de supervisor, está encargado de la supervisión directa de las entidades significativas y, por lo tanto, se enfrenta a los retos mencionados. Se derivan retos adicionales de su obligación de aplicar, en relación con los aspectos prudenciales pertinentes para la supervisión del blanqueo de capitales, la legislación nacional por la que se transponen las Directivas de la

¹² La Directiva contra el blanqueo de capitales se refiere a «facultades de supervisión reforzadas».

¹³ Los supervisores prudenciales deben tener en cuenta los aspectos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales al conceder autorizaciones, al evaluar las adquisiciones de participaciones cualificadas o al realizar evaluaciones de idoneidad, en el curso de operaciones normales de supervisión, como parte de la evaluación en curso de los riesgos a los que pueda estar expuesta una entidad financiera, y en los casos de retirada de una autorización debido a una infracción grave de las disposiciones nacionales contra el blanqueo de capitales.

¹⁴ El marco prudencial no establece obligaciones explícitas de cooperación entre los supervisores prudenciales y los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales que permitan la introducción oportuna y regular de las conclusiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales en las evaluaciones prudenciales, ni tampoco existe la obligación de que los supervisores prudenciales informen a sus homólogos responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales o a las unidades de inteligencia financiera (UIF) en caso de que descubran pruebas de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo en las entidades que supervisan.

UE en todos los Estados miembros que participan en el Mecanismo Único de Supervisión. La divergencia en las transposiciones nacionales dentro de la Unión Bancaria lleva a diferencias importantes en lo relativo a la información que el Banco Central Europeo puede obtener, a las posibilidades de dirigirse a las unidades de inteligencia financiera o a las autoridades de lucha contra el blanqueo de capitales, y a los instrumentos de supervisión disponibles, en función del país de origen del banco de que se trate.

Por otra parte, al Banco Central Europeo, en su calidad de supervisor, también se le han encomendado ciertas competencias en relación con entidades menos significativas de la Unión Bancaria¹⁵, incluidas algunas evaluaciones de los riesgos derivados del blanqueo de capitales. En el ejercicio de estas competencias, el Banco Central Europeo debe basarse tanto en las aportaciones de los supervisores prudenciales nacionales como en las de los supervisores nacionales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, cuyos ámbitos de actuación pueden variar sustancialmente entre jurisdicciones.

c) Papel desempeñado por las Autoridades Europeas de Supervisión

En sus Reglamentos constitutivos, a las Autoridades Europeas de Supervisión¹⁶ se les confiere el mandato específico de garantizar que las normas prudenciales de la Unión y su marco de lucha contra el blanqueo de capitales se apliquen de manera coherente, eficiente y efectiva. Además, la Directiva contra el blanqueo de capitales faculta a las Autoridades Europeas de Supervisión para promover la convergencia de la supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales en determinados aspectos, mediante la emisión de orientaciones y la elaboración de proyectos de normas técnicas de regulación.

La mayor parte del trabajo de estas autoridades en la lucha contra el blanqueo de capitales tiene lugar en el seno del Comité de Lucha contra el Blanqueo de Capitales, subcomité del Comité Conjunto, que reúne a supervisores encargados de la lucha contra el blanqueo de capitales. Las normas intersectoriales que son competencia de varias Autoridades Europeas de Supervisión deben ser adoptadas por todas las Juntas de Supervisores pertinentes. En la práctica, la Autoridad Bancaria Europea es la autoridad más activa en cuestiones relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales y su trabajo no se limita a las acciones conjuntas¹⁷.

La lucha contra el blanqueo de capitales es solo una de las muchas tareas de las Autoridades Europeas de Supervisión, que, por ello, compite por sus recursos. Por otra parte, los complejos y largos procesos en que se basa la toma de decisiones en el Comité Conjunto, combinados con los diferentes grados de priorización de las cuestiones relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales por las tres Autoridades, han hecho que hasta ahora su papel sea más bien limitado.

3. ESTRATEGIA PARA UNA COOPERACIÓN SIN FISURAS EN MATERIA DE SUPERVISIÓN

¹⁵ El Banco Central Europeo se encarga de la autorización, la retirada de licencia y la evaluación de las adquisiciones de participaciones cualificadas en lo que respecta a entidades menos significativas.

¹⁶ Autoridad Bancaria Europea, Autoridad Europea de Valores y Mercados y Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

¹⁷ A título de ejemplo, la Autoridad Bancaria Europea ha publicado su propio «Dictamen sobre la aplicación a los solicitantes de asilo de medidas de diligencia debida con los clientes con el fin de fomentar un criterio común en materia de acceso de estas personas a una cuenta de pago», es miembro activo del grupo de expertos contra el blanqueo de capitales del Comité de Basilea, y está poniendo en marcha sus propios controles de los supervisores de blanqueo de capitales con el fin de reforzar la eficacia de la supervisión bancaria en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales.

La adopción de la Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales constituye un paso importante hacia la consolidación del marco. La lucha eficaz contra los delitos financieros, incluidos los delitos fiscales, requiere una aplicación adecuada de las nuevas normas y una mayor coordinación entre las distintas autoridades.

Sin embargo, es necesario establecer una estrategia más amplia destinada a garantizar que la supervisión de las entidades y los mercados financieros sea efectiva y sólida para hacer frente a los retos que plantean el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Preservar la estabilidad financiera es un objetivo común de los marcos prudenciales y de lucha contra el blanqueo de capitales, lo que implica la necesidad no solo de establecer una clara delimitación de las tareas de las distintas autoridades, sino también de un uso coordinado de todos los poderes de que disponen, con reforzamiento mutuo, y de un intercambio fluido y un flujo estructurado de la información pertinente.

La estrategia propuesta se basa en el análisis realizado por el citado grupo de trabajo conjunto creado por la Comisión. Dicha estrategia incluye iniciativas legislativas y no legislativas a corto plazo, combinadas con objetivos a largo plazo más ambiciosos, que deben reforzar paso progresivamente la interacción entre el marco contra el blanqueo de capitales y el marco prudencial.

3.1. INICIATIVAS LEGISLATIVAS A CORTO PLAZO

Es preciso abordar urgentemente una serie de cuestiones mediante modificaciones de la legislación. En las negociaciones legislativas en curso podrían considerarse ya varias enmiendas fundamentales, que podrían aportar mejoras importantes al marco de supervisión de los riesgos de blanqueo de capitales y, por tanto, contribuir a la reducción del riesgo en el sector financiero.

3.2.1. Mejora del marco prudencial para los bancos — modificaciones de la Directiva sobre Requisitos de Capital

Aunque la Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales refuerza los requisitos de cooperación entre las distintas autoridades nacionales y mejora la cooperación transfronteriza, algunas disposiciones de la legislación sectorial y, en particular, de la Directiva sobre Requisitos de Capital, pueden tener una incidencia no deseada en las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales. En particular, es fuente de problemas su estricto régimen de confidencialidad en combinación con la ausencia de una obligación clara de que los supervisores prudenciales cooperen con las autoridades y organismos competentes en materia de lucha contra el blanqueo de capitales.

En este contexto, el Parlamento Europeo ha presentado dos enmiendas a la propuesta de la Comisión, de noviembre de 2016, de modificación de la Directiva sobre Requisitos de Capital (en el marco del conjunto de medidas encaminadas a la reducción de riesgos): una relativa al intercambio de información y la otra al deber de cooperación entre las autoridades y organismos de supervisión prudencial y de lucha contra el blanqueo de capitales. La Comisión apoya firmemente la mejora del intercambio de información y la obligación de cooperación entre todas estas autoridades:

- En el contexto de la mejora de los requisitos de intercambio de información, todas las autoridades y organismos pertinentes que reciban, analicen y traten información relacionada con la lucha contra el blanqueo de capitales deben estar explícitamente

amparados por exenciones de confidencialidad.

- Por lo que respecta al deber de cooperación, todas las autoridades competentes deben tener la posibilidad de comunicar a la Autoridad Bancaria Europea los posibles desacuerdos en materia de cooperación e intercambio de información. También podría conferirse a la Autoridad Bancaria Europea el mandato explícito de especificar las modalidades de cooperación e intercambio de acción, particularmente en relación con los grupos transfronterizos y en lo que respecta a la detección de infracciones de las normas contra el blanqueo de capitales.

3.2.2. Reforzamiento de la convergencia en materia de supervisión — propuesta reforzada relativa a la reforma de las Autoridades Europeas de Supervisión

Con arreglo al actual marco legislativo, las Autoridades Europeas de Supervisión ya contribuyen al seguimiento de los riesgos relacionados con el blanqueo de capitales y disponen de una serie de competencias que se les invita a utilizar plenamente para reforzar su contribución a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Sin embargo, hay que adoptar medidas más decididas para garantizar que los riesgos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales se incorporen de forma sistemática, eficaz y coherente a las estrategias y prácticas de supervisión de todas las autoridades competentes. La Autoridad Bancaria Europea desempeñará un papel clave en la consecución de este objetivo.

La propuesta de la Comisión de septiembre de 2017, por la que se revisan los reglamentos constitutivos de las Autoridades Europeas de Supervisión, tiene por objeto reforzar la capacidad de estas para garantizar una supervisión financiera convergente y efectiva, mediante el refuerzo de sus mandatos, la introducción de un sistema de gobernanza más independiente y eficaz y el establecimiento de un mecanismo de financiación más adecuado para el cumplimiento de sus funciones. La Comisión **insta a los colegisladores a llegar a un acuerdo rápido sobre esta propuesta.**

Sin embargo, en lo que respecta al papel de estas Autoridades en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales son necesarios nuevos cambios para lograr un sistema más eficaz. A fin de garantizar una supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales de alta calidad y una coordinación eficaz entre las distintas autoridades de todos los Estados miembros, las responsabilidades en materia de lucha contra el blanqueo de capitales en todo el sector financiero deben confiarse específicamente a una de las Autoridades Europeas de Supervisión, concretamente, a la Autoridad Bancaria Europea. Su mandato debe ser más completo y explícito, y abarcar una clara serie de tareas, competencias correspondientes y recursos suficientes. Por lo tanto, la Comisión ha modificado hoy su propuesta de modificación de los reglamentos constitutivos de las Autoridades Europeas de Supervisión, con el objetivo de reforzar el mandato relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales de cuatro maneras.

i. Optimización de la aplicación de los conocimientos y recursos dedicados a tareas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales

Se propone que los recursos y los conocimientos especializados actualmente dispersos entre las tres Autoridades Europeas de Supervisión y el subcomité específico del Comité Conjunto se centralicen en la Autoridad Bancaria Europea y tengan una estructura de apoyo más sólida. La concentración en la Autoridad Bancaria Europea es adecuada, ya que es muy probable que los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo tengan una incidencia

sistémica en el sector bancario.

La participación y un nivel adecuado de representación de todos los supervisores nacionales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, responsables en relación con todas las entidades del sector financiero afectadas, deben estar garantizados para las tareas reguladoras de la lucha contra el blanqueo de capitales, como la elaboración de normas técnicas vinculantes, orientaciones y recomendaciones. A estos efectos, el actual Comité de Lucha contra el Blanqueo de Capitales del Comité Conjunto debe transformarse en un comité permanente de la Autoridad Bancaria Europea. Debe estar compuesto por los responsables de todas las autoridades nacionales de supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, y ser similar al Comité de Resolución creado en virtud del artículo 127 de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias¹⁸.

ii. Clarificación del alcance y del contenido de las tareas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales

Habida cuenta del carácter horizontal de las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales, se propone que las tareas relacionadas con el blanqueo de capitales de la Autoridad Bancaria Europea se especifiquen con más detalle en el Reglamento constitutivo, como ya ocurre con las tareas relacionadas con la protección de los consumidores¹⁹. La Autoridad Bancaria Europea obtendrá competencias específicas en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales, mientras que el Comité Conjunto tratará aspectos intersectoriales relacionados con las tareas de lucha contra el blanqueo de capitales, que requieren los conocimientos especializados de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y de la Autoridad Europea de Valores y Mercados. Las tareas centralizadas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales de la Autoridad Bancaria Europea se aplicarían a las entidades obligadas mencionadas en la Directiva contra el blanqueo de capitales que también entran en el ámbito de aplicación de los Reglamentos relativos a las Autoridades Europeas de Supervisión, así como a las autoridades de supervisión de dichas entidades.

iii. Reforzamiento de las herramientas para llevar a cabo las tareas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales

Para las tareas específicas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales, se propone una serie de medidas a fin de garantizar que el trabajo contra el blanqueo de capitales sea más eficiente y eficaz y se definan mejor sus prioridades:

- Basándose en los exámenes independientes previstos en su propuesta inicial, la Comisión considera que la Autoridad Bancaria Europea debe proceder a **evaluaciones periódicas independientes** sobre cuestiones relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales, con la aportación de los expertos del Comité permanente de lucha contra el blanqueo de capitales propuesto. El formato y el alcance específicos de cada evaluación podrían adaptarse a las necesidades o problemas de la supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales en un momento concreto o de manera prospectiva²⁰.

¹⁸ Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

¹⁹ Artículo 9 del Reglamento sobre la Autoridad Bancaria Europea.

²⁰ Además de los exámenes exhaustivos de cada autoridad competente, la Autoridad Bancaria Europea podrá optar por llevar a cabo exámenes temáticos o en profundidad sobre determinadas cuestiones, exámenes del cumplimiento de determinados requisitos reglamentarios, exámenes de los procesos prácticos de supervisión de algunas autoridades seleccionadas u otros tipos de exámenes relacionados con cuestiones pertinentes.

- Cuando una evaluación ponga de manifiesto graves deficiencias en la detección, valoración o corrección de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, la Autoridad debe **informar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.**
- A efectos del cumplimiento de sus tareas relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales, la Autoridad Bancaria Europea debe ejercer la función de **plataforma de datos** sobre la supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales en la Unión y, por tanto, debe ser capaz de recabar, de los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y de los supervisores prudenciales, la información y los datos necesarios en relación con el blanqueo de capitales, que deben incluir datos confidenciales relativos a casos específicos de blanqueo de capitales, así como cualquier práctica de blanqueo de capitales constatada en las evaluaciones individuales de idoneidad.
- La Autoridad Bancaria Europea también debe realizar periódicamente un **ejercicio de valoración de riesgos** para verificar las estrategias y los recursos en el contexto de los riesgos de blanqueo de capitales más importantes que aparezcan, y debe reflejar estas conclusiones en el dictamen que debe presentar a efectos de la valoración bianual del riesgo que realiza la Comisión con arreglo a la Directiva contra el blanqueo de capitales.
- Por último, debe reforzarse la capacidad de la Autoridad Bancaria Europea para hacer cumplir las normas contra el blanqueo de capitales, particularmente en el contexto de sus competencias relacionadas con las infracciones del Derecho de la Unión o la función de mediación vinculante. Por lo tanto, debe poder, cuando sea necesario, **solicitar a los supervisores nacionales que investiguen los casos** en que se alega que los operadores del sector financiero han incumplido sus obligaciones con arreglo a la Directiva contra el blanqueo de capitales. Por otra parte, cuando la Autoridad adopte decisiones con arreglo a los procedimientos existentes sobre infracciones de la legislación o la función de mediación vinculante y una autoridad nacional no cumpla con estas decisiones, la Autoridad deberá, en determinadas condiciones, poder **adoptar decisiones dirigidas directamente a los operadores del sector financiero**, exigiéndoles que cumplan sus obligaciones legales no solo en virtud del Derecho de la Unión directamente aplicable sino también con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional de transposición de las directivas o en el ejercicio de las opciones concedidas a los Estados miembros en el Derecho de la Unión.

Estas herramientas permitirían un análisis completo y actualizado de los puntos fuertes y débiles de la supervisión, y proporcionaría una visión sobre las nuevas tendencias y amenazas en materia de blanqueo de capitales que puedan tener efectos transfronterizos.

iv. Reforzamiento de la función de coordinación de la Autoridad Bancaria Europea para las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales a nivel internacional

Por último, se propone dotar a la Autoridad Bancaria Europea de una responsabilidad clara en lo que respecta a la coordinación de los aspectos importantes de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales en el ámbito internacional. En particular, la Autoridad Bancaria Europea debe asumir un papel de liderazgo en la coordinación de la cooperación con las

autoridades competentes de terceros países en casos que impliquen una dimensión transfronteriza.

3.2. MEDIDAS NO LEGISLATIVAS A CORTO PLAZO

Con el fin de abordar inmediatamente algunos de los obstáculos prácticos que impiden una cooperación adecuada, está justificada la adopción de medidas concertadas proactivas por parte de las autoridades competentes. Las Autoridades Europeas de Supervisión, así como el Banco Central Europeo, actuando en su calidad de supervisor, deben hacer uso de sus competencias para mejorar la aplicación actual del marco.

Acción de las Autoridades Europeas de Supervisión

Las medidas deberían centrarse, en primer lugar, en los aspectos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales en el sector bancario, dada la especial importancia de la misma para los bancos y las posibles repercusiones sistémicas para el sector bancario europeo. Se insta a la Autoridad Bancaria Europea a asumir un papel de liderazgo, iniciar las medidas descritas a continuación, compartir sus conocimientos y coordinar su actuación con la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

- Se invita a la Autoridad Bancaria Europea a realizar en un primer momento un **ejercicio de evaluación** que permita la determinación global de las diversas cuestiones relacionadas con el blanqueo de capitales pertinentes desde una perspectiva prudencial, así como una descripción a nivel de la Unión de las prácticas existentes en materia de inclusión de los aspectos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales en la supervisión prudencial. La evaluación también deberá indicar las características de los acuerdos de cooperación entre las autoridades y organismos de supervisión prudencial y de lucha contra el blanqueo de capitales, tanto dentro de un Estado miembro como entre Estados miembros. Esto debería conducir a la determinación de las mejores prácticas de supervisión y de las posibles deficiencias.
- Sobre la base del ejercicio de evaluación, se insta a la Autoridad Bancaria Europea a adoptar una **orientación común** en apoyo de los supervisores prudenciales de la Unión para que en sus actividades tengan en cuenta de manera adecuada y coherente los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. En particular, la Autoridad debe utilizar los mandatos existentes para emitir orientaciones y elaborar proyectos de normas técnicas que especifiquen el modo en que los supervisores prudenciales deben integrar en sus distintas herramientas los aspectos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales²¹. Las orientaciones deben hacer hincapié en las formas de mejorar la cooperación en todas las fases del proceso de supervisión.
- También se invita a la Autoridad Bancaria Europea a **analizar la incidencia** en la supervisión prudencial **de los distintos enfoques que subyacen al reparto de competencias** (es decir, el control por el país de origen y la supervisión consolidada) y en la supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales (el control por el país de acogida y el intercambio de información). Ello debería orientar a los supervisores prudenciales de los grupos transfronterizos a la hora de identificar a las

contrapartes pertinentes en el marco de la lucha contra el blanqueo de capitales.

- En lo que respecta a la lucha contra el blanqueo de capitales, se invita a la Autoridad Bancaria Europea, en coordinación con las otras dos Autoridades Europeas de Supervisión cuando proceda, a **supervisar de cerca la aplicación de las orientaciones comunes sobre supervisión basada en el riesgo**, con el fin de dar curso a las recomendaciones formuladas en la evaluación supranacional de los riesgos llevada a cabo por la Comisión en 2017²². En el futuro dictamen conjunto sobre los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en la Unión²³, las Autoridades Europeas de Supervisión deben destacar los aspectos estratégicos del sector financiero en lo que se refiere a la lucha contra el blanqueo de capitales y las constataciones correspondientes, incluyendo en su caso las posibles formas de abordar las deficiencias detectadas.
- Por otra parte, se invita a las Autoridades Europeas de Supervisión a que **amplíen las orientaciones comunes sobre supervisión basada en el riesgo a fin de especificar procedimientos y metodologías comunes** para la supervisión y evaluación por parte de las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales del cumplimiento de las normas contra el blanqueo de capitales por parte de las entidades financieras. También se invita a estas Autoridades a emitir orientaciones básicas que abarquen detalladamente **la cooperación y los intercambios de información** entre los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y los supervisores prudenciales, y que promuevan la creación de colegios de lucha contra el blanqueo de capitales.
- La **Autoridad Bancaria Europea** debe desempeñar un papel fundamental a la hora de garantizar el cumplimiento del marco de la lucha contra el blanqueo de capitales. Debe **llevar a cabo revisiones rigurosas de las actividades de las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales**, junto con recomendaciones concretas dirigidas a dichas autoridades y un mecanismo eficaz de seguimiento. A este respecto, la Comisión apoya plenamente las recientes iniciativas de la Autoridad Bancaria Europea en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales, así como el curso que ha dado a sus peticiones de investigación de las infracciones del Derecho de la Unión en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales, e insta a la Autoridad Bancaria Europea a seguir utilizando estas herramientas para detectar las posibles prácticas de supervisión injustificadas.

²² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionados con actividades transfronterizas - COM(2017) 340 final.

²³ El artículo 6, apartado 5, de la Directiva (UE) 2015/849 establece la obligación de elaborar un dictamen conjunto.

- Por lo que se refiere a los **aspectos internacionales de la cooperación** en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales, la Comisión apoya **un papel más proactivo de la Autoridad Bancaria Europea y el establecimiento de contactos con las autoridades de terceros países**, en consonancia con su mandato actual. Se invita a la ABE a elaborar una estrategia de cooperación con las autoridades competentes de los terceros países, a fin de garantizar que dichas autoridades tengan debidamente en cuenta los intereses de la Unión en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales.

Acción del Banco Central Europeo en su calidad de supervisor

Hasta ahora, el Banco Central Europeo ha tenido que basarse principalmente en la buena disposición de los supervisores nacionales de la lucha contra el blanqueo de capitales. Ahora es prioritario que el BCE **celebre con los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales un memorando de entendimiento multilateral** sobre el intercambio de información a más tardar el 10 de enero de 2019, tal como exige la Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales.

Es extremadamente importante que todos los supervisores prudenciales **aclaren las modalidades prácticas** que afectan a la incorporación de aspectos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales a la supervisión prudencial, teniendo en cuenta las orientaciones de la Autoridad Bancaria Europea. En el marco del Mecanismo Único de Supervisión, existe una necesidad adicional de **aclarar la división de tareas** entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes, que ayudan al Banco a llevar a cabo sus tareas de supervisión prudencial de las entidades significativas y de las menos significativas.

3.3. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS A LARGO PLAZO

Las deficiencias del sistema actual solo pueden resolverse si todas las partes interesadas actúan con rapidez y en estrecha concertación. Será esencial un compromiso político de todas las partes y a todos los niveles si se quiere aplicar con éxito la estrategia establecida anteriormente.

Por ello, la Comisión invita al Parlamento Europeo y al Consejo a aprobar las medidas expuestas en la presente Comunicación y a adoptar las propuestas legislativas pertinentes a más tardar a principios de 2019, dando así un paso decisivo hacia un sistema más resiliente.

Si bien la supervisión nacional en materia de lucha contra el blanqueo de capitales seguirá siendo esencial en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, es necesario reflexionar sobre si la situación actual, que permite una transposición diferente de las normas en los Estados miembros y refleja asimetrías en la distribución de tareas y competencias, conduce a un sistema de supervisión contra el blanqueo de capitales coherente y viable en la Unión. Podrían explorarse diversas opciones para nuevas reformas. La Comisión reflexionará sobre estas cuestiones en el contexto del informe que debe presentar con arreglo a lo dispuesto en el artículo 65 de la Quinta Directiva contra el blanqueo de capitales.

Dicho informe, que tendrá en cuenta los avances legislativos de la reforma de las Autoridades Europeas de Supervisión en el Parlamento y el Consejo, podría considerar las medidas a largo plazo propuestas en el documento de reflexión elaborado por el Grupo de Trabajo Conjunto. En particular, debe considerarse la transformación de la Directiva contra el blanqueo de

capitales en un Reglamento, que podría establecer un marco reglamentario de la Unión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales armonizado y directamente aplicable. También podrían contemplarse diferentes alternativas para garantizar una supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales de alta calidad y coherente, un intercambio de información fluido y una cooperación óptima entre todas las autoridades competentes de la Unión²⁴. Ello puede requerir la atribución de tareas específicas de supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales a un organismo de la Unión.

²⁴ Incluidas las autoridades tributarias.